



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA PARECER JURÍDICO INICIAL

Processo administrativo nº: **1889/2018**

Interessado: **Departamento de Licitações e Compras/Comissão Permanente de Licitação**

Assunto: **Aprovação jurídica da abertura de licitação na modalidade Pregão Presencial e aprovação da minuta do edital e da ata de registro de preços.**

Recebe esta Procuradoria Jurídica, pedido de parecer encaminhado pela Pregoeira do Município, relativo ao processo administrativo nº **1889/2018**, que trata da abertura de licitação para **registro de preços para eventual aquisição de medicamentos não padronizados, constantes na tabela ABC FARMA**, em atendimento à Secretaria de Saúde.

Consulta-nos sobre a adequação da modalidade licitatória adotada para o processo em questão, qual seja Pregão Presencial, e solicita aprovação jurídica da minuta do instrumento convocatório e da respectiva ata de registro de preços, para cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei das Licitações.

1. Do relatório:

O processo teve início com a requisição formulada pela Secretaria interessada, descrevendo suas necessidades e justificando suas pretensões.

A requisição foi protocolada pelo Departamento de Licitações e Compras, que na sequência instruiu o processo com as informações preliminares pertinentes a toda e qualquer contratação pública, independentemente de efetivarem-se na via licitatória ou através de contratação direta.

Nessa esteira, constam dos autos: a indicação, pelo contador responsável, das dotações orçamentárias por onde correrão as despesas; a existência de previsão dos recursos financeiros necessários para o custeio das despesas, confirmada pela Secretaria responsável, e a autorização do Prefeito para que seja dada continuidade ao processo.

Sugeriu a Pregoeira que a pretensão fosse atendida através de licitação, na modalidade Pregão Presencial, justificando que o objeto é de natureza comum, podendo ser objetivamente definido no edital, atendendo ao que dispõe o parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/02.

A Pregoeira anexou formulário ao processo, descrevendo a necessidade de se realizar licitação exclusiva para Micro e Pequenas Empresas, em razão dos valores de cada item, os quais não ultrapassam o limite estabelecido pelas referidas normas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

Com relação a licitação ser destinada à exclusiva participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, tal exclusividade encontra respaldo no disposto no inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/06, alterada pela Lei Complementar nº 147/14, bem como está amparada pelo que disciplina o inciso III do § 1º do art. 34 da Lei Complementar Municipal nº 1/15, ambos transcritos abaixo:

LC nº 123/06:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I- deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
(...)

Lei Complementar Municipal nº 1/15:

Art. 34. Nas contratações públicas será concedido tratamento diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

§ 1º Para o cumprimento do disposto neste artigo a Administração Pública adotará as regras previstas na Lei Complementar nº 123, de 2006, constantes dos artigos 42 a 49 e nos artigos seguintes desta lei, bem como em normas regulamentares que prevejam tratamento diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, especialmente:

(...)

III - realização obrigatória de licitação destinada exclusivamente à participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

(...)

Foi elaborada a minuta do edital na modalidade Pregão Presencial, bem como da respectiva ata de registro de preços, para atendimento das necessidades da Secretaria interessada, as quais ora são submetidas à apreciação da Procuradoria Jurídica.

2. Da análise da escolha da modalidade:

Verificamos pelos documentos constantes dos autos que os procedimentos iniciais para abertura de processo licitatório foram corretamente observados.

Quanto à adoção da modalidade Pregão Presencial para atender aos interesses da Secretaria interessada, há que se registrar algumas considerações.

A Lei nº 10.520/02, que disciplina esta modalidade, dispõe em seu art. 1º, parágrafo único:

Art. 1º - Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único: Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

Pela leitura retro apresentada, constatamos que o objeto do processo em análise pode ser classificado como “comum”, tendo em vista que não se trata de objeto de maior complexidade e que não possui nenhuma especificidade que prejudique a elaboração da proposta.

Cabe ainda ressaltar que o Município de Piên regulamentou a utilização do Pregão, na forma Presencial e Eletrônica, através da edição do Decreto nº 002/06.

Portanto, não se verifica nenhum óbice para a utilização da modalidade Pregão, seja na forma Presencial, seja na forma Eletrônica, para realizar a licitação necessária para o atendimento da pretensão da Secretaria interessada.

Já a utilização do sistema de registro de preços no âmbito do Município de Piên está regulamentada pelo Decreto Municipal nº 153/11, disciplinando o cabimento em seu art. 2º, *ipsis verbis*:

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

I- quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Isto posto, entendemos que seja mais vantajoso para o Município efetuar a licitação com vistas a realizar o registro de preços, tendo em vista a imprevisibilidade do montante total a ser efetivado durante o período contratual, o qual poderá ficar aquém ou além da estimativa da Secretaria interessada.

Não obstante, orientamos apenas à Pregoeira e sua equipe de apoio para que durante a condução do certame sejam cumpridas as determinações legais da Lei nº 10.520/02 e da Lei nº 8.666/93, suplementarmente, sob pena de invalidade dos atos praticados em desacordo com os referidos diplomas legais, em especial, quanto à publicidade dos atos, observando-se o interstício mínimo de 08 (oito) dias úteis entre a publicação do último aviso de licitação e a data de recebimento das propostas, bem como o prazo de publicação no Mural de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná de no mínimo 07 (sete) dias úteis.

3. Da análise da minuta do edital:

Passamos à análise dos elementos abordados na minuta do edital e sua concordância com as imposições do art. 40 da Lei de Licitações.

Traz o referido mandamento a obrigatoriedade de abordagem dos seguintes elementos nos editais de licitação, podendo estes ser suprimidos ou acrescidos, conforme o caso:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

- I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
- II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;
- III - sanções para o caso de inadimplemento;
- IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
- V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;
- VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;
- VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
- VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;
- IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;
- X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;
- XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;
- XII - (VETADO)
- XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;
- XIV - condições de pagamento, prevendo:
 - a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;
 - b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;
 - c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;
 - d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;
 - e) exigência de seguros, quando for o caso;
- XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;
- XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;
- XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Após análise do instrumento apresentado, constatou-se que o edital foi elaborado em harmonia com os ditames do art. 40 da Lei nº 8.666/93, destacando-se a clareza e objetividade do objeto da licitação, a previsão de requisitos pertinentes ao objeto do certame como condição de habilitação, fixação de critério objetivo para julgamento das propostas, prazos legais respeitados para impugnação ao edital, abertura das propostas e julgamento de recursos, pelo que esta Procuradoria não tem nenhuma recomendação a ser feita.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

Salienta-se, que foi retirado do edital a exigência de Certificado de boas práticas de fabricação – (CBPF), pois em decorrência de expressa decisão já proferida pelo TCU, conforme segue abaixo, como para o registro do produto no Ministério da Saúde o fabricante já teve que demonstrar boas práticas de fabricação, torna-se desnecessária a apresentação na licitação. Ademais, não é um documento expressamente enumerado no artigo 30 da Lei nº 8.666/1993.

Insta trazer a manifestação do TCU quanto ao assunto:

Enunciado: É ilegal a exigência do Certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle (CBPF) como requisito de habilitação técnica em procedimentos licitatórios para compra de insumos empregados nos serviços públicos de saúde, pois: a) inexistência de previsão específica em lei para tal exigência, afrontando o art. 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993, cuja interpretação deve ser restritiva; b) o CBPF não garante o cumprimento das obrigações assumidas pelo particular perante o Poder Público; e c) constitui exigência excessiva, uma vez que o efetivo registro de medicamentos pressupõe a adoção prévia, pelo fabricante, das boas práticas de fabricação.

Resumo: O Plenário do TCU apreciou Representação acerca de possível irregularidade ocorrida no Ministério da Saúde (MS), relacionada ao estabelecimento de exigência, como requisito de habilitação, do Certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle (CBPF) nas licitações de medicamentos, conforme previsão do art. 5º, inciso III, da Portaria/GM/MS 2.814/1998, c/c art. 2º, § 1º, da Portaria Interministerial 128/2008-MPOG/MS/MCT/MDIC. Em suas justificativas, o MS esclarecera, em síntese, que o CBPF “é exigido para fins de aceitação, pela Administração, dos produtos adquiridos (obrigação contratual da empresa fornecedora), e não mais como requisito de habilitação nos procedimentos licitatórios”, sendo ainda tal certificação indispensável para o registro de medicamentos, conforme disposição expressa no art. 12 da Lei 6.360/1976. Ao examinar o mérito, o relator registrou que o Tribunal já se manifestou diversas vezes no sentido de que a exigência do CBPF como requisito de qualificação técnica é ilegal, mencionando alguns julgados nesse sentido (Acórdãos 128/2010-Plenário, 2940/2010-1ª Câmara, 392/2011-Plenário, 774/2013-2ª Câmara, 1392/2014-Plenário, entre outros). Reproduziu ainda trecho da análise da unidade técnica que resumira o entendimento do TCU sobre a questão: “13. Das decisões suprarrelacionadas, extraem-se os motivos para a impossibilidade de o CBPF ser adotado como requisito de habilitação: a) a inexistência de previsão legal específica, afrontando-se o art. 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993; b) a necessidade de interpretar restritivamente o Estatuto das Licitações quanto às exigências de habilitação, em apreço à ampliação da competitividade dos certames promovidos pela Administração Pública; c) a imprestabilidade de o CBPF garantir o cumprimento das obrigações assumidas pelo particular perante o Poder Público; e d) o caráter excessivo da exigência do CBPF, em razão de o efetivo registro de medicamentos pressupor a adoção prévia, pelo fabricante, das boas práticas de fabricação.” Em relação aos padrões de qualidade dos medicamentos, o relator destacou entendimento do órgão jurídico do MS, segundo o qual “a simples exigência de Certificado de Boas Práticas de Fabricação, s.m.j., não garante, por si, a qualidade do medicamento (...). Realmente, os riscos de desvios de qualidade ‘não podem ser detectados somente no momento da concessão do registro do medicamento/correlato/insumo’. Também não devem ser averiguados somente para a concessão de Certificados de Boas Práticas. Em verdade, para a segurança do Ministério da Saúde, devem ser aferidas com relação aos produtos por ele adquiridos, através de testes de qualidade, e, caso entenda prudente a área técnica, através da exigência (nas obrigações da empresa) de que tais produtos foram fabricados na vigência do CBPF”. Por fim, registrou o relator que “no caso de medicamentos, cuja aquisição deve ser realizada obrigatoriamente por meio de pregão eletrônico, uma vez que a descrição dos itens pode ser realizada de maneira objetiva, não se vislumbra a possibilidade de realizar uma licitação com pontuação técnica para o certificado de qualidade”. O Tribunal, acompanhando o relator, considerou a Representação procedente e determinou ao MS que “adeque seus normativos infralegais (Portaria/GM/MS 2.814), bem como efetue gestão junto às demais pastas responsáveis pela Portaria Interministerial 128/2008-MPOG/MS/MCT/MDIC, visando excluir os dispositivos que instituem o Certificado de Boas Práticas de Fabricação como requisito de qualificação ou habilitação técnica dos licitantes nos procedimentos licitatórios para compra de insumos empregados nos serviços públicos de saúde ...”. **Acórdão 4788/2016 Primeira Câmara, Representação, Relator Ministro Bruno Dantas.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

Pregão para registro de preços: 1 – A exigência de certificado de boas práticas de fabricação não se coaduna com os requisitos de habilitação previstos na Lei 8.666/1993.

Em face de representação, o Tribunal tomou conhecimento de potenciais irregularidades no Pregão nº 208/2010, realizado pelo Ministério da Saúde – MS, para registro de preços, e cujo objeto consistiu na aquisição de kits de testes de quantificação de RNA viral do HIV-1, em tempo real, no total de 1.008.000 unidades, a serem distribuídos para as 79 unidades que compõem a Rede Nacional de Laboratórios (com previsão de mais quatro a serem instaladas), em todos os estados da Federação. Dentre tais irregularidades, constou exigência, para o fim de qualificação técnica, de certificado de boas práticas de fabricação, o qual, na visão da representante, estaria em contrariedade à ordem jurídica. Para o relator, assistiria razão à representante, em razão da ausência de previsão legal para a exigência em questão. Para ele, “o art. 30 da Lei nº 8.666/93 enumera os documentos que poderão ser exigidos para fim de comprovação da qualificação técnica, entre os quais não se incluem certificados de qualidade”. Assim, não haveria sido observado o princípio da legalidade. Além disso, ainda para o relator, “ainda que se considerasse legal a exigência supra, ela não atenderia, no caso concreto, ao princípio da proporcionalidade, não se revelando, na espécie, indispensável à garantia do cumprimento das obrigações a serem assumidas perante o Ministério da Saúde”. Por conseguinte, votou, e o Plenário aprovou, por que se determinasse ao Ministério da Saúde a exclusão do edital do Pregão nº 208/2010 da exigência do certificado de boas práticas de fabricação, por absoluta falta de amparo legal, bem como por não se mostrar indispensável à garantia do cumprimento das obrigações a serem pactuadas. Acórdão n.º 392/2011-Plenário, TC-033.876/2010-0, rel. Min. José Jorge, 16.02.2011.

Este entendimento é de grande relevância uma vez que compete exclusivamente à união legislar sobre as normas gerais de licitação – inciso XXVII, artigo 22 da CF – e o alcance das Decisões do TCU está expresso na Súmula nº 222:

Súmula nº 222:

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Portanto, é pacífica a orientação do TCU a respeito da impossibilidade legal de exigir certificados de boas práticas para fins de habilitação técnica.

4. Da análise da minuta da ata de registro de preços:

Da análise da minuta da ata de registro de preços vinculada ao instrumento convocatório apresentado, constatamos que a mesma observa os requisitos mínimos exigidos pelas disposições legais pertinentes, não sendo necessária nenhuma correção.

5. Da conclusão:

Por todo o exposto, opina esta Procuradoria pela regularidade da escolha da modalidade Pregão Presencial para o desenvolvimento da licitação que se inicia e pela aprovação da minuta do instrumento convocatório e da respectiva ata de registro de preços, não existindo óbice para o prosseguimento do processo licitatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

Contudo, alerta esta Procuradoria que devem ser atendidas as orientações descritas no item 2 deste parecer, *in fine*.

Ressalte-se, ainda, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da Secretaria solicitante, bem como a verificação das dotações orçamentárias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, motivo pelo qual o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

É o parecer.

Piên/PR, 12 de Setembro de 2018.

Fernanda Ribas Wierzynski

OAB/PR 92.275